Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Post-Complaint Management

— Consultation Report

103-02367/

Post-Complaint Management

— Consultation Report

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., LL.D.

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch, Q.C.

Members
Joanne McLeod, C.M., Q.C.
William Millar
Mary Saunders, Q.C.

The Committee is publishing a series of discussion papers to elicit public comments to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159
Station 'B'
Ottawa, Ontario
K1P 5R2
FAX: (613) 990-8969

Other publications

Discussion paper 1
Suspensions - A Balanced View
Suspensions - Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation - A Painful Process?
Relocation - Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge - A Police Perspective
Medical Discharge - Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs - Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs - Consultation Report

Discussion paper 6
Disciplinary Dismissal - A Police Perspective

FOREWORD

The fourth discussion paper published by the RCMP External Review Committee entitled "Post-Complaint Management - The Impact of Complaint Procedure on Police Discipline" was distributed for consultation in 1990 to several federal and provincial government agencies, federal, provincial and municipal police forces and selected Canadian corporations.

The Committee thanks those who took time to comment on the issues raised in the discussion paper. The information provided in the responses was extremely interesting and very useful to the Committee. As in previous consultation reports, all comments published in this report remain anonymous.

In the Committee's continuing research program, work is currently underway on four discussion papers on off-duty conduct, principles of sanctioning, special events and the evolution of police management.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

POST-COMPLAINT MANAGEMENT
CONSULTATION REPORT

1. Consultation

(a) Method and Objective

In preparing the report on its fourth research topic, "Post-Complaint Management -- The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline", the External Review Committee has continued to use an approach consisting of two phases.

The first phase consists of the preparation of a study by a consultant. In this case the Committee published the discussion paper, as submitted by the consultant, Dr. Clifford D. Shearing, Professor, Centre of Criminology, University of Toronto. The views expressed in the discussion paper are those of the author and do not necessarily reflect a position on the part of the External Review Committee.

The second phase of the process is a report on the views, ideas and impressions of a predetermined readership on the contents of the discussion paper. In order to preserve confidentiality, the sources of quotations remain anonymous. The role of the Research Directorate of the Committee in these consultations is to gather feedback on the form and content of the discussion paper and use this feedback to complete its discussion of the issues examined. As well, it may be presented with models or options other than those presented in the discussion paper.

In publishing its series of discussion papers, the Committee is attempting to stimulate discussion, not to take a position on the issues. In the material contained in the discussion paper, "Post-Complaint Management -- The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline", it is clear that there are regional differences in the public complaints systems in effect across Canada. The views of the author were not intended to favour one over another or to suggest that any changes be made to existing legislation. Rather, one of the key messages of the paper is the promotion of the idea that those involved should work within the existing legislation and develop consistent and cohesive attitudes, so that discipline cases initiated by public complaints are treated in the same way as those initiated by an internal procedure.

To gather the material for this consultation report, the Committee consulted the Deputy Attorneys General and Deputy Solicitors General of the Provinces and Territories, the Commissioner of the RCMP and the National Executive of the RCMP's division staff relations representatives. A large number of police forces, as well as a representative number of members of the Canadian Association of

Chiefs of Police and the Canadian Police Association, were also consulted. In the federal sector, the Committee also sought the views of the Public Service Commission, the Department of National Defence and the Department of the Solicitor General. Selected Canadian corporations were also canvassed for their views or comments. In all, 165 individuals and organizations, representing both employers and employees, were provided a copy of the discussion paper for consultation purposes.

As with other reports, the Committee did not limit its consultation solely to police organizations as this would have limited the variety of responses and ideas. It was important to get feedback from all types of organizations to broaden the views explored in the paper.

(b) Response Rate

When research is conducted on a problem touching many police forces, the material will not meet the objectives of all forces at all times. As a result of this, the rate of response varies considerably from paper to paper, as does the amount of detail in the replies.

In the case of this discussion paper, the number of respondents was not as great as with some previous papers; however, most of those who replied made lengthy substantive comments. Comments were received from the RCMP, provincial police forces, municipal police forces, provincial ministers and government officials, as well as senior officials in federal departments.

Response figures were as follows:

Organization	Percentage of Respondents
Government	
• Federal	26.7%
• Provincial	20.0%
• Municipal	0.0%
Police	
• Commissions	0.0%
• Forces	53.3%
• Members' Associations	0.0%
Private sector	0.0%

(c) General Comments

The comments received during the consultation process are a great source of information both to the Committee and to the police community. Both benefit from the views of those police forces and government departments which responded.

The Committee received a large number of general comments on the discussion paper, referring to the overall quality of the discussion paper and of the interest generated by it.

> This is by far the most balanced and objective paper I have come across on the issue of police complaints and its candour on sensitive issues is refreshing. The style is succinct and I commend the drafters for their efforts to make this a most readable document. The External Review Committee has provided a meaningful contribution to the Canadian police community through preparation and publication of this report.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> A review of this comprehensive and informative report was enlightening.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> The document on Post-Complaint Management raises several salient issues that may not be immediately apparent to Police managers, but are critical factors in the administration of discipline.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> ... the document provides an awareness of what is happening in police organizations today.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> The paper is very well done, interesting and informative. It very accurately describes the traditional police management approach to discipline, voluminous rules and procedures, and top-down judgements on wrongdoing by police officers.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> ... we found this paper to be most informative and certainly thought provoking.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> I am confident that such a discussion paper will assist in developing alternative ways to deal with disciplinary issues, to the satisfaction of the public and the police forces.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I think the information in the report is both timely and important and will be useful to the police community and their governing authorities.

A few respondents referred specifically to interest in receiving this consultation report.

> I look forward to reading the consultation report that will be published with respect to this subject.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I appreciate the opportunity to respond to your discussion paper and look toward to viewing the results of the survey.

The Committee was pleased to receive these views, expressing interest in the issue of post-complaint management. Respondents expressed interest and appreciation for the opportunity to receive the Committee's research paper and to participate in the consultation process.

2. Commentary on Content

(a) Public Complaint Systems

Most of those who responded made substantive comments on the content of the discussion paper. Some commented on the overall value of public complaint systems.

> ... I believe that the existence of a complaint system is consistent with the growing trend towards increased accountability of all our institutions to the public. The police have been at the forefront of public scrutiny because of the crucial role they play in maintaining law and order. Other institutions such as medicine, law and engineering are being extensively lobbied to increase their public accountability.
>
> The challenge of all these institutions is to develop mechanisms which allow the public to feel that their concerns are being fairly addressed without alienating those subject to scrutiny. In the policing context this challenge can be met if management commits itself to an integrated strategy including training officers who act inappropriately, and -- as part of an overall commitment to change -- identifying and responding to systemic problems which are highlighted by an individual officer's misconduct.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> The commentaries with regard to the tendency of public complaints systems to emphasize punishment, rather than the remedies is true.

> This is probably due to the fact that the punitive approach satisfies those complainants who want a 'pound of flesh'.

A number of respondents made more specific comments on the public complaints systems currently existing in their provinces, and on how the police should interact with those established systems to ensure that they continue to meet the objectives for which they are established.

> The present public complaint system is designed to give the public an opportunity to voice their concerns about police conduct. However, the complaints process has also provided the impetus for several long term management initiatives such as employment equity, community based policing and race relations training.
>
> The emphasis on addressing these systemic issues will, presumably, create police forces which are trained to be more responsive to the concerns of the public. In turn, we would hope and expect to see complaints of serious misconduct diminish.
>
> Viewed in this context the issues of ombudsman versus internal investigation of complaints raised by Dr. Shearing are secondary. The primary question is whether or not, given the current problem with public confidence in policing institutions, there needs to be a complaint system. If the answer is yes, and I would suggest that it is, the next question is: How can police management implement innovative management strategies within a system which requires them to objectively respond to public complaints?
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> This paper represents an excellent and useful exposé of the complaint system, the reforms and models which were proposed over the years, as well as the present ways of handling public complaints made against the Royal Canadian Mounted Police.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Because of the political and societal impact, the complaint process must be fair, responsive and impartial both in fact and perception.
>
> For this reason, we in the Police community must be dynamic and aggressive in pursuing this objective, initiating not responding to extraneous pressures.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> To ensure a system that is responsive to all, we must constantly review the process, initiating change where necessary.

The above comments indicate a positive attitude that, by reacting to public complaints systems in an active progressive manner, all involved will benefit from the system that evolves. We can also see from these comments some of the advantages that result from an effective public complaints system.

(b) Punitive vs Remedial Approach

A large number of responses commented on the view expressed in the paper that the tendency to equate police management with discipline is strengthened when the issue initiating managerial interest is a complaint or, in other words, that complaints by their nature tend to reinforce the tendency within police organizations for managers to manage via discipline.

> ... the discussion paper is thought-provoking and is of value to ... management for it points out the great danger of police managers succumbing to the inherent frailties and pressures of the complaint process and to take the path which is analogous to the criminal investigation/prosecution which they are the most familiar with - thereby losing sight of the remedial side of police discipline.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> The two styles of management can be recognized in many police forces. The problem with the discussion paper is that it presents a clinical sterilization approach by trying to serve the two functions, tradition vs progress and punitive vs remedial, in presenting its argument.
>
> This discussion paper does not acknowledge discipline as having a positive or constructive side, and the remedial approach has not been given any definition or scope.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> With respect to your findings on the punitive nature of police discipline I find I must agree and for the very reasons you outline in the paper. It is hoped that in the future we, in the police community, will study at greater length alternate approach to police discipline.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Dealing with matters originating from a citizen's complaint, strictly on a remedial approach, would have inherent risks to an organization such as ours. While there may be an attitude problem or interpretation at the organizational level, individual deviance must be appropriately addressed as well, not all problems are structural.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> This paper also very appropriately points to the fact that commitment to discipline has very deep roots that will require a considerable shift, not

> only in police thinking, but also in police organizational forums and public attitudes.

While agreeing with the author that there is a need for remedial resolution of issues, a number of respondents expressed the view that there remains room for a punitive approach as well, and that the nature and severity of the action should determine whether punitive or remedial measures should be taken.

> It is true that punishment is not necessarily synonymous with corrective measures. However, in the most serious disciplinary matters at least, I submit that the best corrective action that can be taken is punitive in nature. Therefore, in some circumstances punishment and remedial action coincide.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> With regard to complaints that relate to the police officer's misconduct, a greater distinction could be made between the minor and major breaches of the code of conduct and serious wrongdoings by officers. However, a remedial approach may be more effective in correcting minor wrongdoing.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I submit that the appropriateness of remedial action as opposed to a punitive response is determined by the nature of the impugned behaviour. The more serious the disciplinary default, the more fitting it is to impose some sort of punishment.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> It would seem that an organization which has a blend of managers and management styles would be more organizationally viable in providing suitable checks and balances to ensure any complaint system adjudicates those complaints fairly. Further, the nature of police organizational structure and the services provided indicate the need for the directed or autocratic style of management at appropriate times to ensure procedures are followed, for the protection of both police and public.

A few respondents had specific views on the author's comment that the traditional complaint system, because it links complaints with discipline, has tended to take an individualistic, punitive approach to discipline that militates against the identification of systemic problems that require an organizational rather than an individual response.

> A salient and most interesting commentary of the paper is the need for police managers to look for systemic, organizational problems that led

to wrongdoings on the part of officers; the need to look for "managerial feedback" from complaints, but more importantly, the need for police managers to go to the real root of a problem and to deal with it effectively.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I can understand Dr. Shearing's perspective on the difficulty of rationalizing punishing individuals with the need to pursue discipline which addresses systemic issues and promotes long term results. However, whether a disciplinary process is triggered by an internal procedure or a public complaint, management can respond by both punishing an officer and proposing solutions to any systemic problems which may have been identified. The power and discretion vested in police officers suggest that discipline is just as necessary for them as for all other employees.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

In order to attend to this problem, the development of a dual internal response to citizen complaints is advocated. This strategy would apparently incorporate both a somewhat traditional approach to discipline as well as a program which would focus on remedial action and preventive measures that could be taken relative to police service policy and procedure. I assume this would involve a routine critical examination to be undertaken by management personnel of the internal workings of the police force with a view to determining whether existing policy and procedure or the lack thereof in any way contributed to the commission of the relevant misconduct.

If this is the kind of dual internal response to complaints which is anticipated in this Discussion Paper, then it is an idea worthy of serious consideration. There is great merit in critical self-analysis, especially when it may lead to preventive measures being taken so as to preclude future misconduct by police members.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

... I believe that [police forces] would be remiss in not recognizing that systemic/organizational problems may be at the root of certain misconduct matters, and that management should always be encouraged to be introspective in order to ensure that policies, practices, procedures and circumstances over which a member has little or no control have not contributed to the member's behaviour. When such is found to be the case the matter should be dealt with accordingly, and those policies, practices, procedures and circumstances be addressed instead of/as well as taking punitive action against the member.

(c) External Review and the RCMP

The author was asked to present his paper based on an overview of all police forces, not only the RCMP. Therefore, the comments made by the author in his discussion are not focused on the

RCMP. Most of the material on the question of police discipline following a public complaint was looked at in the abstract before commenting on any particular jurisdiction.

It is probably worthwhile to point out that the External Review Committee's research material, while written primarily for the Committee, is widely distributed within the Canadian police community. In fact, some copies are distributed outside Canada. As a result, while the emphasis of the research is often the RCMP, the focus of the research is definitely not limited to the RCMP.

As an important element of his discussion of external review and the RCMP, the author detailed the ombudsman concept, and respondents commented both on the ombudsman concept and specifically on the RCMP review bodies.

> I personally support the Ombudsman or external review concept for a variety of reasons. We ... have employed a Citizen Complaint Monitor in this capacity for the past several years and are committed to this process. We would encourage other agencies to pursue this course, and strongly suggest that consistent guidelines be applied throughout the Police community when selecting and employing monitors.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> How Force management responds to complaints is subject to review by two external review bodies (E.R.C. & P.C.C.) both of which can be expected to take an objective outside look at how complaints are handled and hopefully offer sufficient checks and balances to ensure the proper application of remedial and punitive responses by management.

In relation to the information provided in the author's chapter on external review and the RCMP, one respondent correctly noted an omission of information to indicate that, within the RCMP, the formal discipline sanctions offer the same remedial non-punitive sanctions available under informal discipline.

3. Conclusion

The comments received indicate that the discussion paper on post-complaint management elicited a good deal of interests within the Canadian police community. Further, they indicate that the key points made by the author are critical issues in the discussion.

Respondents were generally in agreement with the author's description of the traditional preferred police management style which tended to rely on disciplinary punishments. Although many feel that a remedial approach similar to that proposed by the author is now part of the contemporary management style, some were reluctant to withdraw entirely from the punitive approach to discipline, seeing a role for it in responding to more serious cases.

Many respondents commented generally on the value of public complaint systems and on the fact that these systems are now an integral part of the legislation of most provinces. Others had specific views to express on the public complaint systems in their own jurisdictions and on the need to continue to assess the existing legislation and procedures to ensure they continue to meet the objectives for which they were designed.

Those who commented on the author's discussion of the ombudsman idea in the development of the external review models, and particularly on the complaint processes that have been established for the RCMP, seemed to be generally supportive of both the theory of the ombudsman concept and of the system that has been put into effect.

This consultation process has demonstrated that there is a high degree of awareness of the reality of, and need for, a public complaints process. The respondents believe that their organizations are adapting to new realities and new approaches to management theory. What remains unclear from this process is the degree to which the existence of a public complaint affects the discipline imposed on a member of a police force. As the discussion paper pointed out, regardless of the model of public compaint system under which a police force is operating, the credibility of the system depends on a fine balancing of competing interests.

The External Review Committee wishes to promote the idea that those involved in the public complaints/discipline systems should work within the existing legislation in their jurisdictions to develop consistent attitudes towards discipline cases, regardless of their sources. To this end, the Committee will soon publish a Discussion Paper on the subject of the principles of sanctioning. This paper will consider the role that various factors should play in arriving at an appropriate penalty for a police officer who has been found to have contravened an applicable code of conduct.

As demonstrated by the post-complaint management paper, the Committee's Discussion Paper and Consultation Reports form a valuable vehicle for the exchange of ideas about human-resource management issues in the police community. The External Review Committee subscribes to the following comment from one of the respondents:

> The paper is typically a vehicle for making people aware of what is going on around them.... It is also a reminder to ensure our system works, or others will make it work for us.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Le traitement ultérieur des plaintes

— Compte rendu de la consultation

Le traitement ultérieur des plaintes

— Compte rendu de la consultation

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, O.M.M., c.r., LL.D.

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Le Comité publie une série de documents de recherche en vue de recueillir les observations du public et de s'en inspirer pour formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

Nous vous invitons à nous faire part de vos observations en vous adressant à :

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
Case postale 1159
Succursale 'B'
Ottawa (Ontario
K1P 5R2
FAX: (613) 990-8969

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions - Une analyse comparée
Les suspensions - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation - Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales - Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés - Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière

AVANT-PROPOS

Le quatrième document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC intitulé "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police" a été distribué à des fins de consultation, en 1990, à plusieurs organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, à plusieurs services de police de niveau fédéral, provincial et municipal, ainsi qu'à certains entreprises canadiennes.

Le Comité remercie les gens qui ont bien voulu commenter les questions soulevées dans le document de recherche. Leurs observations étaient très intéressantes et très utiles pour le Comité. Tout comme pour les comptes rendus précédents, les commentaires intégrés à ce rapport demeurent anonymes.

Dans le cadre du programme de recherche permanent du Comité, quatre documents sont présentement en marche: La conduite des agents de police n'étant pas de service, Les principes de l'imposition des sanctions, Les événements spéciaux et L'évolution de la gestion policière.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

LE TRAITEMENT ULTÉRIEUR DES PLAINTES
COMPTE RENDU DE LA CONSULTATION

1. Consultation

a) Méthode et objectif

Dans la préparation du rapport sur son quatrième sujet de recherche, "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police", le Comité externe d'examen a conservé son approche en deux étapes.

La première étape consiste à faire préparer une étude par un consultant. Dans le cas présent, le Comité a publié le document de recherche soumis par le consultant Clifford D. Shearing, professeur au Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées par le Comité externe d'examen.

La deuxième étape consiste à dresser un compte rendu des idées, des impressions et des points de vue sur le contenu du document de recherche transmis par un groupe de lecteurs choisis. Pour fins de confidentialité la source des citations demeure anonyme. Le rôle de la Direction de la recherche du Comité dans ces consultations est de recueillir des commentaires sur la forme et le contenu du document de recherche et de s'en servir pour mener à bonne fin l'étude des questions abordées. La deuxième étape peut également prendre connaissance de modèles ou d'options autres que ceux qui sont présentés dans le document de recherche.

Le Comité vise, par ses documents de recherche, à inciter la discussion et non pas à prendre position sur les questions qu'il aborde. Les données contenues dans le document de recherche intitulé "Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police" montrent clairement qu'il y a des différences régionales dans les systèmes de plaintes du public en vigueur au Canada. L'auteur ne cherchait pas à favoriser l'un de ces systèmes plus qu'un autre ni à proposer que des modifications soient apportées aux dispositions législatives existantes. Il voulait plutôt faire valoir que les personnes en cause devraient respecter le cadre législatif actuel et adopter des attitudes concordantes et cohérentes, afin que les affaires disciplinaires découlant de plaintes du public soient traitées de la même façon que celles qui découlent de procédures internes.

Pour recueillir les données intégrées à ce compte rendu, le Comité a consulté les sous-procureurs généraux et les sous-solliciteurs généraux des provinces et des territoires, le commissaire de la GRC et l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC. Un grand nombre de services de police ainsi qu'un nombre représentatif de membres de l'Association

canadienne des chefs de police et l'Association canadienne des policiers ont également été consultés. Au sein de l'administration fédérale, le Comité a consulté la Commission de la fonction publique, le ministère de la Défense nationale et le ministère du Solliciteur général. Certaines entreprises canadiennes ont également été invitées à donner leur point de vue ou à soumettre leurs commentaires. En tout, 165 personnes ou organismes, représentant des employeurs et des employés, ont reçu un exemplaire du document de recherche à des fins de consultation.

Tout comme pour les autres comptes rendus, le Comité n'a pas limité sa consultation à des organisations policières, car il y aurait eu trop peu de diversité dans les réponses et idées recueillies. Il était important de sonder l'opinion de tous les types d'organisations pour élargir le champ de la consultation.

b) Taux de réponse

Lorsqu'une recherche est effectuée sur un problème qui touche de nombreux services de police, le matériel utilisé ne satisfait pas toujours aux objectifs de chacun d'eux. Par conséquent, le taux de réponse varie énormément d'un document à l'autre, tout comme la quantité de détails fournis.

Le nombre des répondants n'a pas été aussi élevé pour ce document de recherche que pour certains documents antérieurs; cependant, la plupart de ceux qui ont répondu ont fait des commentaires abondants et étoffés. La GRC, des forces policières provinciales et municipales, des ministres et fonctionnaires provinciaux ainsi que de hauts fonctionnaires de certains ministères fédéraux nous ont fait part de leurs commentaires.

Le résultat de la consultation est le suivant :

Organisme	Pourcentage de répondants
Gouvernement	
• fédéral	26,7 %
• provincial	20,0 %
• municipal	0,0 %
Police	
• commissions	0,0 %
• forces	53,3 %
• associations de membres	0,0 %
Secteur privé	0,0 %

c) Commentaires généraux

Les commentaires reçus au cours de la consultation sont une excellente source d'information, tant pour le Comité que pour la collectivité policière. L'un et l'autre peuvent tirer profit des points de vue exprimés par les services de police et les ministères qui ont répondu.

Le Comité a reçu de nombreux commentaires généraux soulignant la qualité générale du document de recherche et l'intérêt qu'il avait soulevé.

> C'est de loin le document le plus équilibré et le plus objectif que j'aie lu sur les plaintes contre la police, et la franchise avec laquelle on aborde des questions délicates est rafraîchissante. Le style est concis, et je félicite les rédacteurs des efforts qu'ils ont déployés pour en faire un document très facile à lire. Le Comité externe d'examen a apporté une contribution valable à la collectivité policière canadienne en préparant et publiant ce rapport.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> La lecture de ce rapport complet et informatif s'est avérée éclairante.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Le document sur le traitement ultérieur des plaintes soulève plusieurs questions majeures qui ne sautent peut-être pas aux yeux des gestionnaires de la police, mais qui sont des facteurs essentiels de l'application des mesures disciplinaires.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> [...] le document fait prendre conscience de ce qui se passe aujourd'hui dans les organisations policières.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Le document est très bien fait, intéressant et informatif. Il donne une idée très juste de la façon traditionnelle de traiter les questions de discipline dans la police, des nombreuses règles et procédures et des jugements descendants portés sur les méfaits des policiers.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> [...] nous avons trouvé que ce document était des plus informatifs et suscitait indéniablement la réflexion.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Je suis persuadé qu'un document de recherche de ce genre aidera à trouver des moyens d'aborder les questions disciplinaires qui puissent satisfaire le public et les services de police.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Je crois que l'information donnée dans le rapport est d'actualité et importante et qu'elle sera utile à la communauté policière et à ceux qui la dirigent.

Quelques répondants ont mentionné expressément qu'ils aimeraient recevoir ce compte rendu de la consultation.

> J'attends avec intérêt de lire le compte rendu de la consultation qui sera publié sur ce sujet.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Je suis heureux d'avoir la possibilité de commenter votre document de recherche et j'ai hâte de prendre connaissance des résultats de l'enquête.

Le Comité a été heureux de recevoir ces commentaires de personnes qui s'intéressent au traitement ultérieur des plaintes. Les répondants étaient intéressés à prendre connaissance du document de recherche du Comité et à participer au processus de consultation.

2. <u>Commentaires sur le contenu</u>

a) Systèmes de plaintes du public

La plupart des répondants ont fait des observations étoffées sur le contenu du document de recherche. Certains ont commenté la valeur globale des systèmes de plaintes du public.

> [...] Je crois que l'existence d'un système de plaintes va de pair avec la tendance croissante à exiger que toutes nos institutions rendent davantage compte de leurs actes au public. La police a été le point de mire du public à cause du rôle crucial qu'elle joue dans l'application de la loi et le maintien de l'ordre. De fortes pressions s'exercent aussi sur d'autres institutions comme la médecine, le droit et le génie pour qu'elles rendent davantage de comptes au public.
>
> Toutes ces institutions ont la lourde tâche de mettre au point des mécanismes qui donneront au public l'assurance que ses préoccupations sont traitées équitablement, sans toutefois aliéner les

> personnes qui font l'objet d'une enquête. Dans le contexte policier, cette tâche peut être accomplie si les dirigeants adoptent une stratégie intégrée visant à ramener dans le droit chemin les agents qui ont des écarts de conduite et, dans une volonté globale de changement, à identifier et à résoudre les problèmes systémiques mis au jour par l'inconduite d'un agent.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Les commentaires sur la tendance des systèmes de plaintes du public à mettre l'accent sur la punition plutôt que sur les mesures correctives sont véridiques. Cela tient probablement au fait que l'approche punitive satisfait les plaignants qui réclament leur dû.

Certains répondants ont traité plus précisément des systèmes de plaintes du public en vigueur dans leur province et de la façon dont la police devrait interagir avec ces systèmes pour qu'ils continuent d'atteindre leurs objectifs.

> L'objet du système actuel de plaintes du public est de donner aux gens la possibilité d'exprimer leurs préoccupations au sujet de la conduite de la police. Cependant, le processus des plaintes a aussi incité la direction à prendre plusieurs initiatives à long terme touchant notamment l'équité en matière d'emploi, la police socio-préventive et la formation sur les relations interraciales.
>
> On peut présumer que, si les services de police mettent l'accent sur ces questions systémiques, ils seront plus à même de répondre aux préoccupations du public. Nous espérons et comptons que les plaintes d'inconduite grave diminueront par le fait même.
>
> Dans ce contexte, la question de savoir s'il y a lieu de préférer la formule de l'ombudsman à celle des enquêtes internes sur les plaintes, qui a été soulevée par M. Shearing, prend une importance secondaire. L'essentiel est de déterminer si, étant donné l'actuelle méfiance du public à l'égard des institutions policières, nous avons besoin d'un système de plaintes. Si, comme je le pense, la réponse est affirmative, il faudra ensuite se demander comment la direction de la police pourra instaurer des stratégies de gestion innovatrices à l'intérieur d'un système qui l'oblige à répondre objectivement aux plaintes du public?

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Ce document présente un exposé excellent et fort utile sur le système de plaintes, les réformes et les modèles proposés au fil des ans, ainsi que sur les façons actuelles de traiter les plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Étant donné ses répercussions politiques et sociales, le processus des plaintes doit être et paraître équitable, impartial et sensible aux besoins des intéressés.
>
> C'est pourquoi nous, policiers, devons poursuivre cet objectif de façon énergique et dynamique, en prenant l'initiative plutôt qu'en nous contentant de répondre aux pressions extérieures.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Pour que le système réponde aux besoins de tous, nous devons constamment le revoir et y apporter des changements, au besoin.

Ces observations révèlent une attitude positive : si l'on réagit de façon active et progressive aux systèmes des plaintes du public, tout le monde sera gagnant. Elles font également voir certains des avantages d'un bon système de plaintes du public.

b) Optique punitive ou corrective

De nombreux répondants ont commenté le point de vue exprimé dans le document selon lequel la tendance à assimiler gestion policière et discipline se trouve renforcée lorsque la question dont est saisie la direction est une plainte; en d'autres termes, les plaintes, de par leur nature même, ont tendance à renforcer l'habitude des gestionnaires d'organisations policières de gérer par la discipline.

> [...] le document de recherche provoque la réflexion et il est précieux pour la direction [...], car il souligne à quel point il est dangereux pour les gestionnaires de la police de se laisser subjuguer par les faiblesses et les pressions inhérentes au processus des plaintes et de prendre la voie qui leur est la plus familière, soit celle qui s'apparente aux enquêtes et aux poursuites criminelles, perdant ainsi de vue le côté correctif de la discipline au sein des corps policiers.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Les deux styles de gestion se retrouvent dans de nombreux services de police. Le problème du document de recherche est qu'il tente de ménager la chèvre et le chou en fondant son argumentation sur les deux approches, tradition/progrès et optique punitive/optique corrective.
>
> Dans ce document, on ne reconnaît pas que la discipline a un côté positif ou constructif, et on ne définit ni la nature ni la portée de l'approche corrective.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> J'estime devoir souscrire à vos conclusions sur la nature punitive de la discipline au sein de la police et ce, pour les raisons mêmes que vous

énoncez dans votre document. Il est à espérer que nous, de la collectivité policière, examinerons mieux à l'avenir cette autre façon de concevoir la discipline au sein de la police.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Il serait risqué, pour une organisation comme la nôtre, d'aborder les plaintes des citoyens uniquement dans une optique corrective. S'il est vrai qu'il peut y avoir un problème d'attitude ou d'interprétation au niveau de l'organisation, il n'en reste pas moins que les problèmes ne sont pas tous structuraux et que les écarts de conduite individuels doivent faire l'objet d'un examen approprié.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Ce document signale à fort juste titre que l'insistance sur la discipline a des racines très profondes et qu'il faudra un virage majeur, non seulement dans la façon de penser de la collectivité policière, mais aussi dans les débats organisationnels de la police et dans les attitudes du public.

Sans nier la nécessité d'une solution corrective soulignée par l'auteur, un certain nombre de répondants ont mentionné que la solution punitive avait également sa place et que le choix entre les deux devait être fonction de la nature et de la gravité de l'action.

Il est vrai que la punition n'est pas nécessairement synonyme de mesure corrective. Cependant, j'estime que, à tout le moins dans les affaires disciplinaires les plus graves, la meilleure mesure corrective est d'ordre punitif. Il m'apparaît donc que, dans certaines circonstances, les mesures punitives et les mesures correctives coïncident.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

En ce qui concerne les plaintes liées à l'inconduite de policiers, on pourrait faire une meilleure distinction entre, d'une part, les infractions mineures et majeures au code de conduite et, d'autre part, les méfaits graves. Il se peut, cependant, qu'une approche corrective convienne mieux dans le cas des méfaits mineurs.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Je crois que c'est la nature de l'inconduite qui détermine s'il y a lieu d'opter pour une mesure corrective ou une mesure punitive. Plus l'infraction disciplinaire est grave, plus une forme quelconque de punition s'impose.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Il semble que les organisations où coexistent divers styles de gestion soient plus en mesure, structuralement, de garantir un traitement équitable des plaintes par tout système éventuellement mis en place.

> De plus, la nature de l'organisation policière et des services offerts suppose qu'il faut parfois adopter un style de gestion directif ou autocratique pour parvenir à faire respecter les procédures, tant pour la protection de la police que pour celle du public.

Quelques répondants ont commenté expressément l'observation de l'auteur selon laquelle le système de plaintes traditionnel, qui relie les plaintes et la discipline, a tendance à aborder la discipline sous un angle individualiste et punitif qui ne favorise pas l'identification des problèmes systémiques exigeant une solution organisationnelle plutôt qu'individuelle.

> L'un des commentaires les plus importants et les plus intéressants du document est celui qui concerne le besoin, pour les gestionnaires de la police, de chercher à déceler les problèmes systémiques ou organisationnels qui ont amené les agents à commettre des méfaits, de chercher ce qui ressort des plaintes comme "commentaire sur la gestion", et, ce qui est encore plus important, de découvrir les causes profondes d'un problème et de s'y attaquer de plein fouet.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Je comprends le point de vue de M. Shearing sur la difficulté qu'il y a à justifier les punitions individuelles face à la nécessité, dans le contexte disciplinaire, de trouver des solutions à des problèmes systémiques et à produire des résultats à long terme. Cependant, qu'une intervention disciplinaire soit issue d'une procédure interne ou d'une plainte du public, la direction peut à la fois punir l'agent et proposer des solutions à tout problème systémique décelé. L'autorité et la latitude accordées aux policiers font en sorte que la discipline est tout aussi nécessaire dans leur cas que dans celui de n'importe quel autre employé.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Comme solution à ce problème, on suggère d'instaurer un système de réponse interne en deux volets aux plaintes des citoyens. Cette stratégie combinerait apparamment une approche plutôt traditionnelle de la discipline et un programme axé sur des mesures correctives et préventives qui pourraient être prises dans le cadre des politiques et procédures des services de police. Je présume que le personnel de direction aurait pour cela à examiner couramment d'un oeil critique les rouages internes des services de police afin de déterminer si les politiques et procédures existantes ou encore l'absence de directives du genre jouent un rôle quelconque dans les cas d'inconduite.
>
> Si c'est là le genre de double réponse aux plaintes que prévoit le document de recherche, l'idée mérite un examen attentif. L'auto-analyse critique est une démarche fort valable, surtout si elle peut mener à l'adoption de mesures propres à empêcher que d'autres écarts de conduite soient commis par des policiers.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> [...] J'estime que [les forces policières] manqueraient à ses devoirs si elle ne reconnaissait pas que des problèmes systémiques ou organisationnels peuvent être à l'origine de certains écarts de conduite et que la direction devrait toujours être incitée à se demander si des politiques, des pratiques, des procédures ou des circonstances sur lesquelles les membres ont peu ou point de contrôle jouent un rôle dans les cas d'inconduite. Si elles jouent effectivement un rôle, il faudrait intervenir en conséquence et se pencher sur ces politiques, pratiques, procédures et circonstances plutôt que ou en plus de punir le membre fautif.

c) L'examen externe et la GRC

L'auteur devait étudier l'ensemble des services de police, et non seulement la GRC. Par conséquent, les observations qu'il a faites dans son document ne portent pas uniquement sur cet organisme. La plupart des données liées aux mesures disciplinaires prises par la police à la suite de plaintes du public ont été étudiées de façon abstraite avant que ne soient formulés des commentaires plus précis sur des corps policiers particuliers.

Il est probablement utile de mentionner que, même si le Comité externe d'examen effectue essentiellement ses recherches pour lui-même, il les diffuse largement dans l'ensemble de la collectivité policière canadienne. Des exemplaires de ses travaux sont même diffusés à l'extérieur du Canada. Par conséquent, même si la recherche est souvent axée sur la GRC, elle ne l'est certainement pas de façon exclusive.

Parmi les éléments importants de son étude sur l'examen externe et la GRC, l'auteur a exposé en détail le concept de l'ombudsman, et les répondants ont commenté ce concept et, de façon plus précise, les organismes d'examen de la GRC.

> J'appuie personnellement le concept de l'ombudsman ou de l'examen externe pour diverses raisons. Depuis quelques années [...] nous employons à ce titre un contrôleur des plaintes des citoyens et nous croyons en ce processus. Nous encourageons d'autres organismes à suivre notre exemple et nous serions nettement en faveur de l'instauration de lignes directrices uniformes dans l'ensemble de la collectivité policière pour régir la sélection et l'emploi des contrôleurs.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Deux organismes d'examen externe (le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public contre la GRC) sont chargés de surveiller la façon dont la direction de la Gendarmerie répond aux plaintes; ces deux organismes sont censés jeter un regard objectif et indépendant sur le traitement des plaintes et exercer une influence

suffisante pour garantir que la direction prendra les mesures correctives et punitives qui s'imposent.

En ce qui concerne le chapitre que l'auteur a consacré à l'examen externe et à la GRC, l'un des répondants a noté à juste titre que l'on avait omis de mentionner que, à la GRC, les "mesures disciplinaires graves" incluent les mêmes peines correctives non punitives que les "mesures disciplinaires simples".

3. Conclusion

Les commentaires reçus montrent que le document de recherche sur le traitement ultérieur des plaintes a suscité beaucoup d'intérêt dans la collectivité policière canadienne. Ils montrent en outre que les principaux points soulevés par l'auteur sont des éléments essentiels de la discussion.

Les répondants étaient généralement d'accord avec la description de l'auteur concernant le style de gestion traditionnel privilégié par la police, qui tend à être axé sur la punition. Même s'ils étaient nombreux à penser qu'une approche corrective semblable à celle que propose l'auteur fait désormais partie du style de gestion contemporain, certains hésitaient à tourner le dos entièrement à l'approche punitive, estimant qu'elle a sa place dans les cas les plus graves.

Bon nombre de répondants ont fourni des commentaires généraux sur la valeur des systèmes de plaintes du public et sur le fait qu'ils sont maintenant prévus par la loi dans la plupart des provinces. D'autres se sont prononcés de façon plus précise sur les systèmes de plaintes du public en vigueur dans leur propre secteur et sur la nécessité de continuer à évaluer les lois et les procédures existantes afin de s'assurer qu'elles poursuivent toujours les objectifs initialement prévus.

Ceux qui ont commenté le point de vue de l'auteur sur le concept de l'ombudsman en tant que système d'examen externe possible et, en particulier, les processus d'étude des plaintes créés pour la GRC semblaient généralement favorables tant au concept théorique de l'ombudsman qu'au système instauré.

Ce processus de consultation a prouvé que l'on est très sensibilisé à la réalité et à la nécessité des processus de plaintes du public. Les répondants estiment que leurs organisations s'adaptent à de nouvelles réalités et à de nouvelles approches en gestion. La consultation n'a cependant pas permis d'élucider le rôle que jouent les plaintes du public dans les mesures disciplinaires prises à l'endroit des membres d'un service de police. Comme le signalait le document de recherche, la crédibilité du

système utilisé par un service de police pour étudier les plaintes du public dépend du juste équilibre que l'on parvient à établir entre des intérêts divergents, et ce, quel que soit le modèle du système.

Le Comité externe d'examen souhaite bien faire comprendre que les gens qui s'occupent des systèmes de plaintes du public et de discipline doivent respecter les lois en vigueur dans leur secteur de compétence et traiter tous les cas de discipline de façon cohérente, peu importe leur provenance. À cette fin, le Comité publiera sous peu un document de recherche sur les principes de sanctions. On y étudiera le rôle de divers facteurs dans la détermination de la peine qu'il convient d'imposer à un policier jugé coupable d'avoir enfreint un code de déontologie.

Comme en témoigne le document sur le traitement ultérieur des plaintes, les documents de recherche et les comptes rendus de consultation du Comité permettent des échanges d'idées fructueux sur la gestion des ressources humaines dans la collectivité policière. Le Comité externe d'examen souscrit à l'observation suivante de l'un des répondants :

> Le document sert essentiellement à faire prendre conscience aux gens de ce qui se passe autour d'eux[...] Il nous rappelle également que, si nous ne veillons pas au bon fonctionnement de notre système, d'autres se chargeront de le faire à notre place.

- NOTES -